Bulletin d'actualité **89-5F**

L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

Wendy Moss
Division du droit et du gouvernement

Le 15 mars 1989
Révisé le 22 mars 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-1/89-5-1991-03F
0-660-93396-9

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

92-00644/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

DÉFINITION DU SUJET

La question de l'autonomie politique est devenue l'une des grandes préoccupations des autochtones au cours des dix dernières années. Le gouvernement fédéral a reconnu que la *Loi sur les Indiens* n'accorde pas assez d'autonomie aux autochtones et qu'une nouvelle loi s'impose pour répondre aux aspirations et aux besoins particuliers des Indiens de tout le pays. Des politiques et des mesures législatives ont été élaborées pour accroître l'autonomie au niveau local, sous le régime de la loi actuelle, et pour permettre la négociation de nouveaux mécanismes en vue de remplacer définitivement la *Loi sur les Indiens* . Comme les conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones n'ont pas réussi à faire modifier la Constitution en leur faveur, beaucoup de bandes indiennes ont accepté d'envisager les mesures proposées comme des moyens provisoires d'accroître l'autonomie locale. Toutefois, la grande majorité des nations indiennes soutiennent que la délégation de pouvoirs proposée, semblable à celle qui s'applique aux administrations municipales, n'est pas conforme à l'objectif qu'elles se sont fixé, à savoir la reconnaissance dans la Constitution de leur droit intrinsèque à l'autonomie politique. Ce problème prend aussi une dimension internationale puisque beaucoup de peuples autochtones, estimant que les mécanismes juridiques, politiques et décisionnels du Canada ne peuvent leur assurer les droits politiques qu'ils réclament, ont de plus en plus souvent recours à des tribunes internationales comme les Nations Unies pour faire valoir leurs revendications.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La crise amérindienne de Kanesatake et de Kahnawake, au Québec, a attiré l'attention sur la revendication à la souveraineté par les autochtones et sur les liens qui existent entre celle-ci et la question de leur autonomie politique. Les traditionalistes du Long House à Kahnawake et à Kanesatake semblent faire partie d'une minorité de peuples autochtones qui réclament la souveraineté et l'autonomie politique au sens de l'indépendance complète. Les organismes autochtones à l'échelle nationale cherchent à faire reconnaître dans la Constitution un droit inhérent à l'autonomie politique résultant d'une souveraineté continue, qui existait avant le contact avec les Blancs. L'Assemblée des premières nations a déclaré qu'elle cherche à faire reconnaître que la souveraineté de l'État canadien dérive de plusieurs sources, à savoir la Grande-Bretagne, la France et les peuples autochtones.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Contexte

C'est depuis 1981 environ que les organismes représentant les peuples autochtones placent l'autonomie politique au premier rang de leurs préoccupations. Toutefois, dans les années 70, la notion d'autonomie était implicite dans bien des propositions mises de l'avant par les Indiens, et elle était explicite dans la Déclaration des Dénés de 1975.

Dès le XIX[e] siècle, les Indiens du Canada en ont appelé à des organismes internationaux pour faire reconnaître leurs revendications, généralement sans succès jusqu'à tout récemment. Actuellement, un Groupe de travail de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies a été chargé de rédiger un projet de norme internationale sur la protection des droits des autochtones (qui sera assujetti à un long processus d'approbation avant d'être soumis à l'étude de l'Assemblée générale). Une des questions clés est de déterminer si les populations indigènes qui forment une minorité au sein d'États existants sont des "peuples" ayant droit à l'autodétermination. L'opinion courante qui leur refuse ce titre est contestée par des groupes autochtones et d'éminents juristes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis 1980, le gouvernement fédéral du Canada accepte d'examiner des propositions sur l'autonomie politique des autochtones, mais seulement dans le contexte de la Constitution actuelle. Entre 1984 et 1987, cette question a été au centre des discussions des conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones. Toutefois, les efforts déployés au cours de ces trois conférences en vue de modifier la Constitution pour reconnaître aux autochtones le droit à l'autonomie ont échoué. La dernière de ces conférences, qui étaient prévues aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1982* , s'est déroulée en 1987. Au coeur du conflit se trouvait la question suivante: le droit à l'autonomie politique inscrit dans la Constitution devrait-il être un droit inhérent et exécutoire ou pourrait-il se traduire par la délégation de pouvoirs fédéraux ou provinciaux et être assujetti à des accords ultérieurs? Les dirigeants autochtones continuent de demander qu'on organise d'autres conférences de ce genre, mais le Premier ministre a indiqué qu'il accédera à leur demande quand, à son avis, les perspectives de succès seront raisonnables.

En 1983, le Parlement a créé le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. Dans son rapport, le Comité a recommandé que "le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. [...] les gouvernements des premières nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada". Il a rejeté le point de vue du ministère des Affaires indiennes, qui conçoit les gouvernements indiens comme des gouvernements de type municipal relevant de l'autorité fédérale. Jusqu'à ce que l'autonomie politique soit garantie dans la Constitution, le Comité proposait au Parlement de "faire en sorte d'exercer sa compétence législative pour tout ce qui concerne les Indiens et les terres réservées aux Indiens, pour ensuite céder ces domaines de compétence aux gouvernements indiens reconnus".

Après la publication de ce rapport, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il était prêt à discuter avec les bandes indiennes intéressées de propositions législatives visant à remplacer la *Loi sur les Indiens* par des mesures d'autonomie politique au niveau local. La politique en vigueur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ne semble pas permettre de s'écarter beaucoup du modèle de l'administration municipale autonome.

B. La *Loi sur les Indiens*

Ce n'est que tout récemment qu'on a reconnu officiellement que les peuples autochtones ont des institutions politiques bien à eux (dans le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, en 1983). Avant et, dans une large mesure, après l'arrivée des Européens, les autochtones n'avaient pas de tradition écrite, mais utilisaient différents moyens pour organiser, administrer et conserver leurs idéaux et leurs institutions politiques. Leurs traditions orales, les ceintures de wampoum et les potlatchs sont des exemples de ces institutions, dont le sens n'a jamais été compris ou reconnu par la société dominante non autochtone. C'est pour cette raison qu'elles ont été ignorées ou bannies par la loi et que le gouvernement fédéral a essayé d'imposer les mêmes idéaux euro-canadiens à des sociétés autochtones très différentes, établies sur l'ensemble du territoire canadien.

Jusqu'à tout récemment, la seule forme de gouvernement indien reconnue par la loi canadienne était le système des conseils de bande, imposé au XIX^e^ siècle quand le ministre des Affaires indiennes a été investi du pouvoir de destituer les chefs et les conseillers choisis selon les traditions indiennes. Encore en 1951, on essayait de supprimer les gouvernements indiens. Les Indiens contestent la *Loi sur les Indiens* depuis qu'elle existe. De nombreuses nations indiennes ont maintenu simultanément deux formes de gouvernement: publiquement, elles adhèrent au système des conseils de bande pour satisfaire le gouvernement fédéral, tandis que secrètement, elles conservent leur gouvernement traditionnel. Ce n'est pas uniquement par attachement à leurs propres structures politiques que les Indiens n'acceptent pas le système des conseils de bande, mais aussi parce que la *Loi sur les Indiens* accorde beaucoup de latitude au ministre: il peut passer outre aux décisions des conseils de bande, dont les pouvoirs législatifs sont très limités. À la différence des municipalités, les conseils n'ont pas le statut juridique et les pouvoirs d'une personne physique, ce qui cause bien des problèmes quand les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bandes veulent régler leurs affaires courantes ou entreprendre des projets de développement économique.

Dans le cadre du système des conseils de bande, le pouvoir de décision appartient principalement au ministre ou au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Ainsi, le gouvernement fédéral participe directement aux affaires courantes d'une administration locale.

Les conseils de bande ont aussi peu de latitude sur le plan financier. Toutes les décisions concernant l'affectation des deniers d'une bande sont prises par le Ministre, avec l'assentiment du conseil de la bande. Le Cabinet peut toutefois autoriser les bandes à gérer leurs recettes.

Jusqu'en 1985, les conseils de bande pouvaient, aux termes de la Loi, établir des statuts administratifs, mais uniquement à l'égard des questions suivantes: la santé publique, les jeux et les sports, la circulation, le respect de l'ordre public, la répression de l'inconduite et des dangers à la sécurité publique, la construction d'ouvrages publics, les bâtiments, les services d'alimentation en eau, l'utilisation des terres et le zonage, les colporteurs, la conservation du gibier (sur la réserve), les herbes nuisibles, l'apiculture, l'aviculture et les bestiaux. En 1985, on a modifié la Loi pour conférer aux Indiens de nouveaux pouvoirs en ce qui concerne l'établissement de règles sur l'appartenance aux bandes, sous réserve de certaines conditions, ainsi que sur la consommation d'alcool et les droits de résidence dans les réserves. Depuis 1988, une nouvelle modification à la Loi permet aux conseils de bande de percevoir des taxes sur les intérêts indiens et non indiens sur les terres de réserve. Ces pouvoirs limités sont tous assujettis à la Loi, à ses règlements et au désaveu du Ministre, sauf pour ce qui est des statuts sur la consommation d'alcool que le Ministre ne peut pas annuler.

Le Cabinet fédéral a le pouvoir de prendre des règlements sur bien des sujets à propos desquels les conseils de bande peuvent établir des statuts administratifs et, en général, de prendre des décrets et des règlements pour faire appliquer les intentions et les dispositions de la Loi. Le Cabinet a aussi le pouvoir d'autoriser l'expropriation des terres des réserves indiennes aux termes des lois fédérales ou provinciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En outre, les lois provinciales d'application générale qui ne sont pas en contradiction avec les dispositions des traités signés avec les Indiens ou des lois fédérales, et qui n'impliquent pas la réglementation ou la taxation d'intérêts liés aux terres indiennes, s'appliquent aux Indiens vivant ou non dans une réserve. Il semble aussi que les provinces peuvent percevoir des impôts sur les réserves, sans qu'on ait bien précisé dans quelle mesure.

Le contrôle et l'administration de l'exploitation des ressources relèvent surtout du Ministère. Le principal pouvoir que les bandes possèdent à cet égard est négatif et revient plutôt aux membres de la bande qu'à son conseil: c'est celui de refuser de céder des terres en vue de leur exploitation. Dans plusieurs provinces, des ententes fédérales-provinciales accordent notamment aux provinces le droit à la moitié des intérêts découlant de l'exploitation des ressources des terres indiennes, pour ce qui est des minéraux, des métaux précieux et communs, du gaz naturel et du pétrole (mais, selon les dispositions de l'entente, pas nécessairement dans le cas de toutes ces ressources).

C. Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens

Le 3 novembre 1983, le Comité spécial déposait son rapport à la Chambre des communes. Le Comité, qui comprenait des membres d'office provenant de trois organismes nationaux d'Indiens, a entendu 567 témoins au cours de 215 témoignages oraux pendant ses audiences, qui l'ont amené partout au pays. Son rapport a été approuvé à l'unanimité par les trois partis politiques fédéraux et a été fort bien accueilli comme un document innovateur énonçant les aspirations des autochtones et formulant des propositions originales pour établir un rapprochement entre leur idéologie politique et celle des non-autochtones.

Le Comité préconisait l'établissement d'une nouvelle relation entre le gouvernement fédéral et les Indiens, dont un élément essentiel serait la reconnaissance explicite du droit des Indiens à l'autonomie politique. Cette reconnaissance devait prendre la forme de mesures législatives spéciales reconnaissant chaque nation indienne et de l'adoption dans la Constitution d'une disposition garantissant ce droit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Comité recommandait d'autres mesures législatives pour établir un fondement législatif distinct pour les gouvernements indiens: le gouvernement fédéral pourrait soustraire les Indiens aux lois fédérales et provinciales en exerçant, aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sa compétence législative dans tous les domaines pour ensuite en céder certains aux nouveaux gouvernements indiens après avoir négocié avec eux la portée de leur compétence.

Le 5 mars 1984, le ministre des Affaires indiennes et du Nord déposait la réponse du gouvernement au rapport du Comité; le gouvernement y approuvait l'orientation générale des recommandations du rapport mais rejetait la proposition voulant qu'aux termes du paragraphe 91(24), il cède ses pouvoirs aux gouvernements indiens ou les soustraie à l'application des lois provinciales.

D. Mesures législatives en vue de la reconnaissance de l'autonomie politique des autochtones

1. Le projet de loi de 1984 sur l'autonomie gouvernementale des Indiens (C-52)

Il s'agissait de la première mesure législative du gouvernement présentée en guise de réponse au rapport du Comité spécial. Il a été lu une première fois à la Chambre des communes le 27 juin 1984 et a expiré au Feuilleton à la dissolution du Parlement moins de deux semaines plus tard. Le projet de loi aurait permis, avec l'approbation d'un comité nommé par le gouvernement fédéral, de reconnaître les "nations indiennes" ayant accepté une constitution écrite établissant leurs droits individuels et collectifs; il prévoyait aussi un mécanisme d'examen des grandes décisions du gouvernement indien. Le modèle préconisé dans ce projet de loi était essentiellement celui d'une municipalité fédérale. Les groupes indiens ont rejeté le modèle de délégation de pouvoirs parce qu'il ne satisfaisait pas à leur revendication d'un gouvernement autonome soustrait à l'autorité provinciale et fédérale. Depuis le dépôt du projet de loi C-52, deux groupes d'Indiens ont négocié leur propre forme de gouvernement local sur le modèle des administrations municipales. Les mesures législatives qui en ont découlé sont exposées ci-dessous.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (1984)

Les conventions de la baie James et du Nord québécois (et du Nord-Est québécois), signées en 1975 et en 1978 pour régler les revendications territoriales des Cris et des Naskapis du Nouveau-Québec, recommandaient l'adoption de mesures législatives fédérales portant création d'une administration locale pour les signataires indiens. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* , adoptée par le Parlement en 1984, a établi une administration locale pour les huit bandes cries et la bande naskapie régies par les conventions. Ces administrations exercent leur autorité sur les terres des catégories 1A et 1A-N qui, selon les conventions et leurs lois d'application, demeurent expressément "sous l'autorité du Canada".

Les conventions ne précisent nulle part la teneur de la loi d'application, mais il est clair que les gouvernements fédéral et provincial continuent d'exercer leur pleine compétence sur l'exploitation des ressources et l'expropriation des terres. Toutefois, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* remplace la *Loi sur les Indiens* pour ce qui est de l'administration municipale et de la gestion des terres des Indiens concernés et elle leur confère beaucoup plus d'autonomie. D'intenses négociations avec les Cris et les Naskapis ont eu lieu en vue de la rédaction du projet de loi qui a été présenté au Parlement après que les bandes indiennes en eurent approuvé toutes les dispositions.

La Loi contient 218 dispositions portant sur toute une série de questions: les administrations locales, les élections des bandes, les assemblées et les référendums, l'administration financière, les droits de résidence et d'accès sur les terres des catégories 1A et 1A-N, les droits du Québec, des bandes et des tiers partis sur les terres des catégories 1A et 1A-N, les droits sur les ressources du sol et du sous-sol, l'octroi de droits sur les terres des catégories 1A et 1A-N et l'enregistrement de ces droits, les abandons fonciers des bandes, les testaments et les successions des Cris et des Naskapis, les exemptions fiscales et l'insaisissabilité, la police et l'administration de la justice.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les Inuit visés par la Convention de la baie James et du Nord québécois ont accepté des administrations locales et régionales relevant de la province et un régime de gestion des terres régi aussi entièrement par la province. En 1978, l'Assemblée nationale a adopté en conséquence la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* .

3. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* (1986)

La bande indienne séchelte, installée sur la côte ouest, était impatiente d'échapper aux restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* , qui l'empêchaient de profiter des nombreuses possibilités commerciales qui s'offraient à elle. Par exemple, le fait que la personnalité juridique des bandes indiennes ne soit pas reconnue aux termes de la *Loi sur les Indiens* , et la lenteur de l'administration foncière que cette loi entraînait, empêchaient la bande d'agir aussi rapidement ou de s'acquitter des mêmes activités qu'une municipalité ou un propriétaire foncier. C'est pourquoi la bande séchelte a entrepris de négocier des mesures législatives en vue de remplacer la *Loi sur les Indiens* pour elle seule, parce qu'elle ne pouvait se permettre d'attendre l'adoption de mesures législatives nationales ou de modifications à la Constitution.

La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* a franchi l'étape de la troisième lecture au Parlement en juin 1986. Elle s'inspire du modèle d'administration municipale prévu dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* , notamment en faisant de l'administration séchelte une entité juridique ayant les pouvoirs d'une personne physique. Toutefois, contrairement à la *Loi sur les Cris* , elle n'énumère pas les droits, pouvoirs et fonctions de l'administration séchelte; elle prévoit plutôt que sa constitution, approuvée par référendum et conforme à certaines exigences législatives, régira les pouvoirs et la structure de cette administration. Ainsi, cette loi devient une loi habilitante plutôt qu'un code détaillé des fonctions de l'administration locale, comme l'est la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* .

La Constitution séchelte, ratifiée par un référendum tenu le 20 septembre 1986, énonce les pouvoirs de l'administration séchelte sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'appartenance à la bande, les terres sécheltes, les ressources naturelles, les dépenses de la bande, les mesures de contrôle financier et les modalités liées à l'adoption de lois.

Bien que la Loi donne l'impression que la bande est une entité politiquement autonome des administrations fédérale et provinciale, les pouvoirs réels de l'administration séchelte s'apparentent essentiellement à ceux des municipalités. Il est clair que c'est le gouvernement fédéral qui lui délègue ses pouvoirs et que les compétences des gouvernements fédéral et provincial sont maintenues. La Loi prévoit notamment le transfert en fief simple du droit de propriété sur les terres sécheltes, l'adoption d'une loi d'application provinciale autorisant l'enregistrement des terres sécheltes dans le registre des terres de la province, et l'autorisation d'accepter les pouvoirs délégués par le gouvernement provincial.

4. Les modifications de la *Loi sur les Indiens*

Conformément à sa politique sur l'autonomie politique des Indiens, le gouvernement fédéral est prêt à modifier la *Loi sur les Indiens* de façon à accroître la gestion et le contrôle des Indiens à l'échelon local jusqu'à ce qu'on se soit entendu sur des mesures législatives ou des modifications constitutionnelles relatives à l'autonomie politique qui annuleraient la *Loi sur les Indiens* .

a. Les modifications de 1985

En 1985, d'importantes modifications ont été apportées à la Loi, surtout pour éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans les dispositions concernant le statut d'Indien et l'appartenance à la bande. Des Indiens ont prétendu que ces modifications aliénaient leur droit à l'autonomie politique; ils ont soutenu que le gouvernement fédéral aurait plutôt dû adopter une loi garantissant ou reconnaissant le pouvoir des nations indiennes de déterminer les règles régissant l'appartenance et le statut d'Indien. Les modifications permettaient aux bandes d'exercer un contrôle sur l'appartenance à leurs effectifs, sous réserve de certaines conditions et des droits acquis, et leur accordaient de nouveaux pouvoirs pour l'adoption de statuts administratifs régissant la consommation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'alcool et les droits de résidence dans les réserves. Par ailleurs, le gouvernement continuait d'être le seul à pouvoir déterminer qui est considéré comme Indien aux fins de la Loi. L'exercice de ce contrôle par le gouvernement fédéral est jugé par une grande partie des Indiens comme étant incompatible avec l'idée d'autonomie politique. Étant donné que les conseils de bande sont financés par le gouvernement fédéral en fonction du nombre d'Indiens inscrits, les Indiens estiment que la capacité des bandes de se définir elles-mêmes est compromise. Néanmoins, les nouvelles dispositions sur l'appartenance aux bandes sont considérées par le gouvernement comme une étape vers l'autonomie politique.

b. Les modifications de 1988

En juin 1988, "les modifications de Kamloops" apportées à la *Loi sur les Indiens* ont été adoptées. Elles visaient à préciser la situation juridique des terres de réserve cédées sous condition et à faciliter ainsi, pour les bandes régies par la *Loi sur les Indiens* , l'exploitation de leurs terres grâce à des baux conclus avec des non-Indiens. Elles ont aussi conféré de nouveaux pouvoirs aux bandes en permettant aux conseils de bande de percevoir des impôts fonciers auprès des Indiens et des non-Indiens qui ont des intérêts dans des terres de réserve. Tout comme les modifications de 1985, cette loi marque une étape et améliore provisoirement la *Loi sur les Indiens* .

c. Examen du Secteur terres, revenus et fiducie

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a entrepris un vaste examen des questions relatives aux terres, aux revenus et à la fiducie des Indiens dans le but d'accroître le contrôle et l'autonomie des Indiens par une réforme administrative et législative. Ce travail devrait permettre d'élaborer des modifications à la *Loi sur les Indiens*, qui seraient présentées sous peu dans le cadre d'un projet de loi.

5. Projet de loi S-18, Loi favorisant la réalisation des aspirations des peuples autochtones du Canada

Le projet de loi S-18, Loi favorisant la réalisation des aspirations des peuples autochtones du Canada, a été présenté au Sénat le 19 juin 1990 par le sénateur Charlie Watt. Le projet de loi vise à amener

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le gouvernement du Canada à tenir compte des répercussions du statut spécial des peuples autochtones reconnu dans la Constitution et de leurs rapports avec le gouvernement fédéral en l'obligeant à entreprendre des négociations et à prendre d'autres mesures dans un certain nombre de domaines fondamentaux comme l'autonomie politique, les revendications territoriales et le développement économique.

6. Bande indienne de Westbank

On s'attend à ce qu'une entente puisse être conclue au cours des douze prochains mois à propos d'une loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne de Westbank, en Colombie-Britannique.

E. Politique et mesures gouvernementales

En avril 1986, l'honorable David Crombie, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord, a publié l'énoncé de la politique actuelle du gouvernement fédéral sur l'autonomie gouvernementale des Indiens. Jusqu'à ce qu'une disposition sur l'autonomie politique soit inscrite dans la Constitution, le gouvernement fédéral offrait deux moyens de prendre des "initiatives communautaires d'autonomie gouvernementale". Premièrement, sous le régime de la *Loi sur les Indiens* , le gouvernement fédéral voulait augmenter les pouvoirs de prendre des statuts administratifs, élaborer des modes optionnels de financement et favoriser le développement économique. En outre, il avait l'intention d'apporter les modifications souhaitables à la Loi et d'encourager des accords tripartites (entre les Indiens et les gouvernements fédéral et provinciaux) pour accroître le rôle des communautés indiennes dans le développement et la prestation des programmes sociaux et les entreprises de développement économique. Deuxièmement, le gouvernement était prêt à négocier avec les bandes, individuellement ou en groupe, des modalités d'autonomie politique aux termes d'une nouvelle loi qui remplacerait la *Loi sur les Indiens* .

La politique reconnaît qu'une formule unique d'autonomie politique ne pourra réussir à répondre aux besoins de toutes les nations indiennes. Elle reconnaît aussi que certaines nations indiennes ne veulent pas encore négocier un nouveau cadre législatif, mais qu'elles veulent dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'intervalle accroître leur autonomie locale le plus possible sous le régime de la *Loi sur les Indiens* . Ces aspects de la nouvelle politique sont conformes aux recommandations que le Comité spécial a formulées sur les mesures provisoires.

En même temps que la nouvelle politique était annoncée, le Ministère était réorganisé avec la création, au sein du Programme des affaires indiennes et inuit, du Secteur de l'autonomie gouvernementale, dirigé par un sous-ministre adjoint. Un budget de 4 millions de dollars par an a été alloué pour les négociations.

Certaines nations indiennes se sont dites mécontentes que la politique n'offre que des pouvoirs semblables à ceux des municipalités, mais beaucoup d'autres ont accepté de négocier de nouvelles mesures d'autonomie politique après l'échec des négociations constitutionnelles sur l'autonomie gouvernementale des autochtones. En juin 1989, le sous-ministre adjoint responsable du Secteur de l'autonomie gouvernementale a signalé que le Ministère avait reçu, au total, 121 propositions d'autonomie gouvernementale dont plusieurs touchaient plus d'une bande.

Le règlement des revendications territoriales "globales" que le gouvernement fédéral accepte de négocier depuis 1973 est un autre moyen d'obtenir des mesures d'autonomie politique. Les revendications globales sont celles qui ont trait aux terres traditionnelles que les autochtones continuent d'utiliser et d'occuper et dont les titres ancestraux n'ont pas été frappés d'extinction (c.-à-d. qui n'ont pas été réglés par traité ni "annulés légalement"). Le règlement de ces revendications porte sur toute une série de questions, d'où le qualificatif "globales". La politique énoncée officiellement en 1981 permettait de négocier des mesures d'autonomie gouvernementale à l'échelle locale mais excluait les questions politiques. En 1986, dans sa version modifiée, "on a ajouté à la politique une nouvelle disposition permettant de négocier un éventail plus large de questions relatives à l'autonomie gouvernementale". Toutefois, la politique précise que les mesures d'autonomie politique négociées par ces mécanismes ne pourront bénéficier d'une protection constitutionnelle "que si des modifications à la Constitution en ce sens sont en vigueur". C'est donc dire que le gouvernement préfère négocier l'autonomie politique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

séparément d'autres questions pour éviter qu'elle soit visée par le paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce paragraphe précise que la reconnaissance et la confirmation des droits issus de traités, conformément au paragraphe 35(1), vaut pour "les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis".

Des ententes récentes conclues dans le Nord prévoient la négociation d'ententes distinctes sur l'autonomie. On y suppose la délégation des pouvoirs fédéraux et l'on prévoit expressément que toutes ces mesures d'autonomie politique ne doivent pas être considérées comme des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans préjudicier toutefois à toute modification constitutionnelle à venir qui reconnaîtrait les droits à l'autonomie politique des Indiens.

Le gouvernement a expliqué cet aspect de sa politique (qui a été confirmée par une décision du Cabinet annoncée en février 1990) en disant qu'elle assure l'équité entre les groupes d'Indiens qui ont négocié les dispositions d'autonomie politique tant dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales que hors de celui-ci. Tant que la Constitution n'aura pas été modifiée pour protéger les droits à l'autonomie politique, le gouvernement fédéral prétend qu'il serait injuste de garantir ces droits à certains groupes du seul fait qu'ils se sont trouvés à négocier leurs droits dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales.

Cependant, il se peut qu'il soit trop tard pour éviter cette inégalité. En effet, dans une décision qu'elle a rendue au sujet de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (arrêt *Bande d'Eastmain* c. *Gilpin*), la Cour provinciale du Québec a statué qu'ayant été promis par la Convention de la baie James et du Nord québécois, les droits à l'autonomie politique des Cris, garantis par la Loi, sont protégés par le paragraphe 35(3) de la Constitution; pour être légale, toute modification des droits existants des autochtones devrait donc faire l'objet d'une modification constitutionnelle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il convient également de noter que, d'après certains peuples autochtones, le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale existe indépendamment des accords découlant des revendications modernes et est maintenant garanti par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* , qui reconnaît et confirme les droits existants (ancestraux ou issus de traités).

La politique actuelle sur l'autonomie politique se veut souple, de façon à permettre la formulation de propositions adaptées aux besoins de chacune des nations indiennes; le gouvernement a bien souligné que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* et la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* ne sont pas nécessairement des modèles à suivre. Néanmoins, étant donné que rien n'indique que le gouvernement soit prêt à s'écarter radicalement du modèle de l'administration municipale, il est difficile d'imaginer d'autres solutions.

MESURES PARLEMENTAIRES

1983 - Le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens recommande que le droit des autochtones à l'autonomie politique soit reconnu dans la Constitution et propose des mesures provisoires visant à conférer aux nations indiennes des pouvoirs législatifs distincts.

1984 - Le projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Indiens (C-52) aurait investi les nations indiennes de pouvoirs analogues à ceux des municipalités.

1984 - Le Parlement adopte la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* , qui met en oeuvre un chapitre de la Convention de la baie James et du Nord québécois et constitue la première mesure législative favorisant l'autonomie locale à l'extérieur du cadre de la *Loi sur les Indiens* .

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1985 - Le Parlement adopte la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* , qui accorde aux conseils de bande le pouvoir de prendre des statuts administratifs régissant l'appartenance à la bande, les droits de résidence et la consommation d'alcool.

1986 - Le Parlement adopte la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* , première loi sur l'autonomie politique des Indiens indépendante d'un règlement de revendication territoriale.

1988 - La *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées)* confère aux conseils de bande le pouvoir de percevoir des impôts auprès des résidents indiens et non indiens des réserves.

CHRONOLOGIE

1763 - La Proclamation royale reconnaît les droits des "nations ou tribus sauvages [...] qui vivent sous Notre protection".

1867 - L'autorité législative sur "les Indiens et les terres réservées pour les Indiens" est conférée au Parlement lors de la Confédération.

1876 - Adoption de la première loi unifiée sur les Indiens (*Acte des Sauvages*).

1951 - Dernière grande révision de la *Loi sur les Indiens* .

1969 - Le gouvernement fédéral fait paraître son Livre blanc sur la politique relative aux Indiens, dans lequel il propose la suppression du statut particulier accordé aux Indiens. Ce document est par la suite retiré en raison de l'opposition des Indiens.

1975 - La Convention de la baie James et du Nord québécois prévoit que le gouvernement fédéral adopte une loi sur l'administration locale des Cris sur les terres de la catégorie 1A.

1975-1978 - L'Assemblée générale de la *National Indian Brotherhood* (NIB) demande la révision partielle de la *Loi sur les Indiens* . Un comité mixte composé de représentants du Cabinet et de la NIB examine les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

révisions proposées, mais ses membres ne parviennent pas à s'entendre et il est dissous en 1978.

17 avril 1982 - La *Loi constitutionnelle de 1982* , à l'article 35, reconnaît et confirme les droits existants, ancestraux et issus de traités, des peuples autochtones du Canada.

14 au 16 mars 1983 - Première Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles touchant les autochtones. On s'entend sur une modification constitutionnelle précisant que les droits existants issus de traités, reconnus à l'article 35, comprennent les droits issus d'accords sur les revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

3 novembre 1983 - Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens.

5 mars 1984 - Le ministre des Affaires indiennes dépose la *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens* .

8 et 9 mars 1984 - À la Conférence des premiers ministres, le premier ministre Trudeau propose que la Constitution reconnaisse que "les peuples autochtones du Canada ont droit à des institutions politiquement autonomes qui répondent aux besoins de leurs collectivités". Aucun accord n'est conclu à cette conférence.

juin 1984 - Adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (S.C. 1985, c. 18), qui établit l'administration locale pour les Cris et les Naskapis de la baie James, sous le régime des conventions de la baie James et du Nord-Est québécois.

27 juin 1984 - Le projet de loi C-52, *Loi sur l'autonomie politique des Indiens* , franchit l'étape de la première lecture à la Chambre des communes.

2 et 3 avril 1985 - À la Conférence des premiers ministres, le premier ministre Mulroney dépose une proposition sur la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie politique des Indiens; toutefois, aucune entente n'est conclue.

17 avril 1985 - Entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* (S.C. 1985, c. 27), qui permet le contrôle de l'appartenance à la bande.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 avril 1986 - L'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord, publie un énoncé de politique sur l'autonomie gouvernementale des Indiens.

9 octobre 1986 - La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* (S.C. 1986, c. 2), reçoit la sanction royale.

26 et 27 mars 1987 - La dernière Conférence des premiers ministres prévue aux termes du paragraphe 37.1 de la *Loi constitutionnelle* ne parvient pas à produire une modification de la Constitution concernant l'autonomie politique des Indiens.

1er avril 1987 - Dans sa décision dans l'affaire *Bande d'Eastmain* c. *Gilpin* (1987) 3 C.N.L.R. 54, [1987] R.J.Q. 1637, la Cour provinciale du Québec statue que la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* reconnaît la souveraineté résiduelle du peuple cri sur ses affaires internes et qu'elle ne peut être modifiée sans modification de la Constitution.

juin 1988 - Adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées)* (S.C. 1988, c. 23), qui élargit et précise les pouvoirs des conseils de bande de prendre des statuts administratifs pour la perception d'impôts.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bartlett, Richard. *Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources, Background Paper, No. 11, Aboriginal Peoples and Constitutional Reform* . Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1986.

Canada, Affaires indiennes et du Nord. *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens* . Ottawa, 5 mars 1984.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. *Deuxième rapport: L'autonomie politique des Indiens au Canada* . 1re session, 32e législature, fascicule n° 40.

Crombie, l'hon. David, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Énoncé de politique sur l'autonomie gouvernementale des Indiens au Canada* . 15 avril 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Little Bear, Leroy, Menno Boldt et J. Anthony Long (éd.) *Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State* . Toronto, University of Toronto Press, 1984.

Long, J. Anthony et Menno Boldt (éd.) *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada* . Toronto, University of Toronto Press, 1988.

Mulroney, le très hon. Brian, Premier ministre. *Notes pour l'allocution d'ouverture* . Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones, 2 avril 1985.

Nakatsuru, Shaun. "A Constitutional Right of Indian Self-Government". (1985) 43(2) *U.T. Fac. L. Rev.* 72.

Trudeau, le très hon. Pierre Elliott, Premier ministre. *Allocution d'ouverture* . Conférence constitutionnelle des premiers ministres sur les droits des Autochtones, 8 mars 1984.